



FACULTAD DE ARQUITECTURA  
 Depto. de DOC. y BIBLIOTECA

## El territorio metropolitano: entre la glotonería y la anorexia espacial\*

*Arq. Carlos Acuña*

### 1. Introducción

La temática del este Seminario plantea reflexionar sobre los modos de intervenir en los procesos de "extensión-vaciamiento" de las áreas urbanizadas. Las reflexiones que vamos a exponer retoman, en lo fundamental, la sustancia de las consideraciones que figuran en el documento que el ITU preparó para el seminario "Los procesos de vaciamiento-expansión metropolitana: una visión sintética", respecto a un proceso prevalente de metropolización que, siendo común a otras ciudades latinoamericanas, manifiesta como particularidad modalidades de expansión de periferias sin crecimiento poblacional y vaciamiento generalizado de barrios consolidados.

Estas modalidades refieren en esencia a dos comportamientos con resultados indeseables sobre el territorio metropolitano que propongo caricaturizar como de "glotonería" y de "anorexia" espacial, aludiendo a dos tipos de desórdenes alimenticios. Esos comportamientos extremos no deben entenderse como excluyentes sino como extremos de complicados fenómenos que van desde el apetito voraz de territorio productivo y el deseo de resultados instantáneos en los bordes del centro metropolitano al rechazo de mantener la consistencia que tempranamente en su historia logró alcanzar el tejido urbano del centro en el departamento de Montevideo.

Analizaremos primeramente el territorio desde estos dos comportamientos. Caracterizaremos al centro metropolitano y presentaremos su evolución en relación a un entendimiento del Area Metropolitana para exponer luego algunas características de ambos territorios en relación a aspectos como población y actividades económicas, cuyas manifestaciones en el espacio metropolitano son indicadores de una u otra situación y de alguna manera parte de su génesis.

Luego, en referencia a los territorios de la glotonería y de la anorexia, intentaremos exponer algunas respuestas a los desafíos planteados. Ambas aproximaciones, para una gruesa caracterización de una realidad por un lado y de especulación acerca de los futuros para el enfrentamiento de los desajustes constatados por el otro, no podían dejar de contemplar aunque de forma indirecta, las zonas objeto de proyectación del seminario. Optamos por el procedimiento de mapearlas sobre cada plano, esperando aportar de esta manera al entendimiento aunque muy esquemático y somero, de los tipos de territorio considerados.

\* Trabajo presentado en el V Seminario Montevideo 2003: "Propuestas para la ciudad en transformación".

## 2. Los Territorios de la Glotonería Espacial

### 2.1. El Proceso de Ocupación del Territorio Metropolitano

Hacia principios de la década de los sesenta el centro metropolitano ya adoptaba una conformación radial en torno a los ejes que conectan a Montevideo con el resto del País. Es hacia ese momento que en forma espectacular la ciudad madre o central avanza sobre el territorio metropolitano fuera de los límites del departamento de Montevideo, principalmente estimulado por fuertes controles y restricciones de la ciudad en este departamento y una postura liberal en los departamentos vecinos, al amparo de la ley de centros poblados y disposiciones complementarias de la década de los cuarenta. El país era otro, rico y seguro de sí mismo, con una clase media en sostenido crecimiento y presiones demográficas importantes, derivadas de procesos migratorios interior-capital en aquella época de cierta entidad.

El fenómeno es muy conocido por todos. Hacia la costa este se da una notable extensión del tejido urbano para segunda residencia con fines recreativos, mientras que hacia el norte a lo largo de Ruta 5, otra importante extensión asimilaba la demanda de residencia de una fuerza laboral de menores recursos.

Hacia los cincuenta ya estaba conformada la matriz básica del actual territorio del centro metropolitano, a través de un proceso de glotonería espacial sin precedentes. La glotonería es la enfermedad de la gula y muy tempranamente pecamos de gula, que no es cualquier pecado sino un pecado capital. Pueden imaginarse los trastornos que eso ha traído: ya pasaron treinta años y aún continúa el proceso de colmatación de la trama y tejido soporte, resultado de la extensión del tejido consolidado de la ciudad central aunque, como veremos más adelante, poco hemos aprendido de esa lección histórica.

Aún hoy seguimos asumiendo el patrón de comportamiento de la glotonería del territorio productivo, sin que la más mínima racionalidad del desarrollo sustentable lo justifique. Y hoy es insoslayable su consideración como paradigma territorial como proceso, al decir de Tudela, hacia grados de racionalidad creciente, regido por un proyecto cultural que debe trascender los ámbitos biofísicos, socio-económicos y políticos aunque implica a todos ellos.



## 2.2. El Area Metropolitana

El Centro Metropolitano (CM) hoy se lo puede entender como el *continuum* urbano conformado por lo que se denomina Montevideo Urbano y la Primer Corona, abarcando una superficie que equivale al 16% del total del Area Metropolitana (AM). A su vez, las localidades del AM de la segunda corona constituyen centros urbanos dispersos en el territorio de aquélla.

De la población total del CM (1.540.000 habitantes, casi la mitad de la del país), el 85% se localiza en Montevideo Urbano, que abarca el 63 % de la superficie total del CM, mientras que el 15% restante habita en la primera corona del CM, ocupando el 37 % de la superficie total, en un territorio desmesurado para la actual población residente. De la población en la primera corona, cada corredor participa con: Ruta 5, 43% (49 habitantes/hectárea); Ruta 7, 7% (46 hab/há); Ruta 8, 16% (25 hab/há) y Ruta 1, 34% (14hab/há). Comparativamente, la densidad bruta promedio de Montevideo Urbano es de 69 hab/há.

Extendidos los tejidos tempranamente desde hace más de 50 años, su colmatación se produce en forma dispersa y difusa, a expensas de una población que básicamente sale de los tejidos más consolidados como resultado de verdaderos procesos de expulsión.

Pasó mucho tiempo desde la génesis de este fenómeno de colonización urbana "salvaje" del territorio sin que se tuviera el tino de definir una política metropolitana que enfrentara los factores de expulsión de población residente en el tejido tradicionalmente consolidado y que en su caso, direccionara en forma sostenible y concentrada demandas de suelo para residencia y actividades de producción y consumo en la denominada primera corona.

El área metropolitana de Montevideo abarca tres de los diecinueve departamentos o unidades político-administrativas que conforman el territorio nacional: todo Montevideo, la mitad de Canelones y la porción sureste de San José. Circunscrita en un radio aproximado de cincuenta kilómetros del CM, concentra el 57 % de la población total del país en un área menor al 1% de su superficie total. Su base económica la constituye la producción rural en suelos de alto valor productivo, con más de 250.000 hás. (2% del total de la superficie del país bajo producción agrícola) distribuidas en diez mil unidades de producción, en las que se ubica más de la mitad de las tierras de producción hortícola y frutícola del país, concentrando el 61% de los productores de rubros intensivos.

En relación a esta área, la metrópoli constituye una isla rodeada de un territorio rural con baja densidad de población. Desde esta perspectiva, se podría entender al AM como una organización simple del tipo centro-periferia. No es un sistema polinuclear e integrado, o al decir de Castells, no es un área que se distingue por la difusión de actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades (de producción, agricultura, intercambio y gestión, consumo). Es en esta área que se viene ejerciendo históricamente desde la isla, la glotonería sobre el territorio productivo, sin el entendimiento y dominio integral de dos lógicas estructurales y de funcionamiento muy diferentes.

El enfrentamiento de los usos de nueva ruralidad (residenciales, logísticos, etc.) son vistos unilateralmente desde la lógica de la ciudad. En lo que hace a la residencia, el territorio productivo ha funcionado y aún funciona como reservorio a través de mecanismos formales e informales, de los pobres y empobrecidos expulsados de la ciudad y las urbanizaciones en propiedad horizontal (UPH) en suelo rural se han constituido en verdaderas "quinta columnas" de la especulación inmobiliaria en el territorio productivo.

Montevideo registra un fenómeno único en la región: la notable expansión territorial de la ciudad central fuera de los límites del departamento de Montevideo que, sin sustento en el crecimiento global de la población, arroja para cada uno de los últimos cuatro decenios un promedio de 8% de área de corrimiento y/o expansión de la urbanización del suelo a lo largo de los cinco corredores metropolitanos, con una densidad media de ocupación sensiblemente menor a la densidad de población del Montevideo urbano.

El eje La Paz-Las Piedras-Progreso, objeto de estudio del ITU, ejemplifica la entidad del fenómeno de glotonería espacial en la primera corona; las situaciones de borde que se dan entre el tejido urbano y rural: transición neta, transición bruta y transición gradual, así como, los tipos principales de usos y ocupación (asentamientos informales, fraccionamientos, conjuntos habitacionales, barrios-jardín, etc.).

Pero también se reconoce la problemática estructural que implican las notables carencias en el acceso y usufructo de los servicios básicos urbanos en el proceso de urbanización. El ITU estima que en la segunda corona cerca del 70% de la población y más del 80% de la extensión del tejido urbano experimentan situaciones de precariedad en el acceso a servicios e infraestructuras (pavimentos, iluminación pública insuficiente e insatisfactoria, lejanía al transporte colectivo, etc.) que convierte en relevante la estimación de las inversiones públicas necesarias para superarlas. En esta dirección se estima que las inversiones públicas para el acondicionamiento convencional de cada manzana de una hectárea oscila entre 270.000 y 430.000 dólares.

# 3. El Territorio de la Anorexia Espacial

## 3.1. La Expulsión de la Población

La participación de la población del Montevideo Urbano (MU) con respecto a la total urbana del AM, pasa del 88% en 1963 al 78% en 1996, mientras que la de la primera corona se duplica (del 7% en 1963 al 14% en 1996). No obstante, la primacía del MU se mantiene, constituyendo el espacio más consolidado del conjunto del CM (Escuder, ITU. 2001).

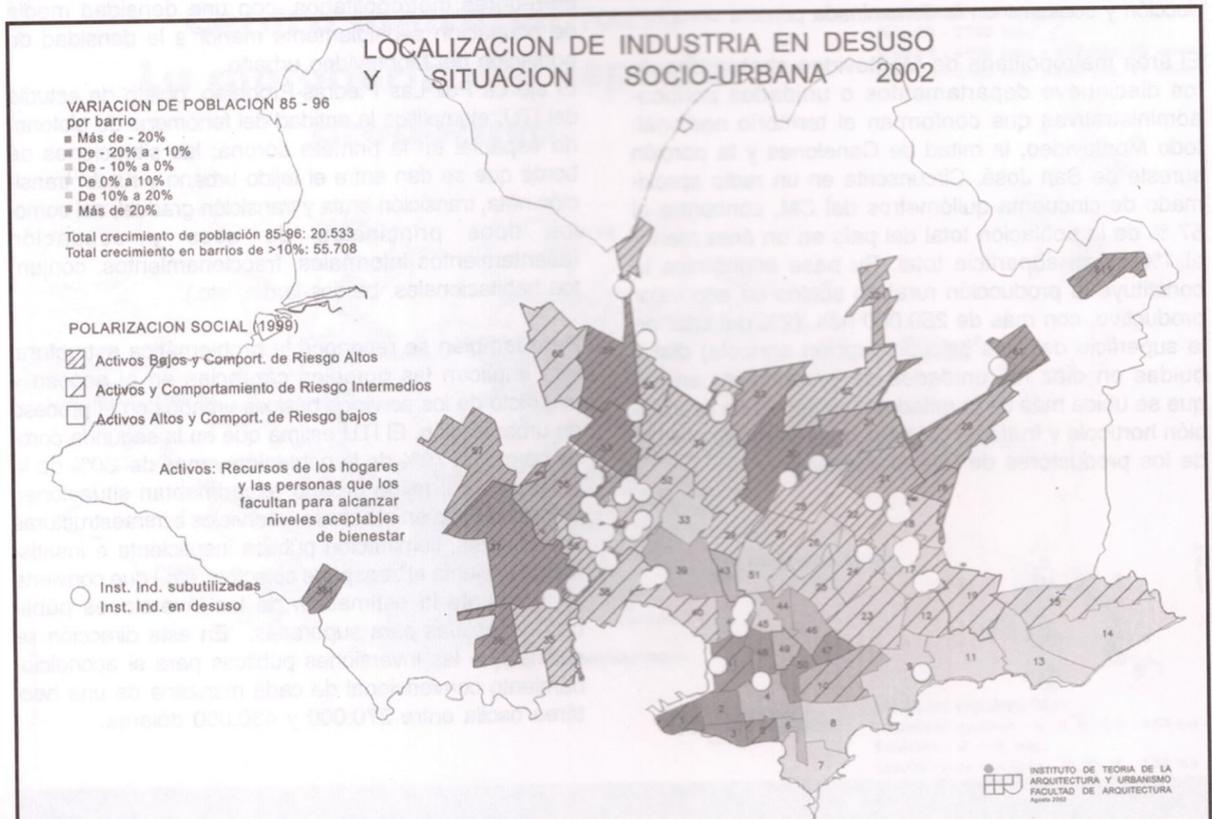
Esto se da en una situación de estancamiento de la población: en el período 63-96 y en términos absolutos, la población del CM experimenta un crecimiento del 23%, algo mayor al crecimiento de la población nacional (22%); el MU crece en el período un 12%, mientras que la primera corona lo hace un 175%. Dicho de otro modo: en el período, el tejido más consolidado del CM absorbe el 41% del crecimiento, mientras que del resto (59%), 39% lo absorbe la primera corona y el 20% las localidades dispersas del AM (segunda corona).

Los tejidos menos consolidados en donde actualmente radica el 14% de la población total, se convirtieron en los principales receptores de los crecimientos poblacionales: justamente los tejidos donde se constatan las principales carencias en materia de infraestructura y equipamiento social. Se constata la creciente incapacidad del tejido urbano existente más consolidado para absorber el crecimiento demográfico y mantener a la población en sus lugares tradicionales de residencia. Al respecto, el plano de tasas medias anuales de variación de población cada mil habitantes por sectores, es muy expresivo.

Extensiones significativas del tejido más consolidado del CM (área central y corona intermedia del MU) presentan tasas negativas. El fenómeno es de tal entidad que vale la pena analizarlo en profundidad y en relación al conjunto de la ciudad en el departamento de Montevideo, es decir en relación al comportamiento del conjunto del tejido urbano históricamente más consolidado. (Escuder, ITU. 2000).

Hacia finales de la década de los 80, advertimos acerca del fenómeno de involución urbana generalizada que se daba en el MU, es decir en la porción del centro metropolitano en el departamento de Montevideo. Entre 1963 y 1985 frente al leve crecimiento poblacional experimentado, ya se había constatado la incapacidad de la ciudad para absorber el crecimiento vegetativo y seguir alojando un contingente importante de su población.

Cerca de cincuenta mil familias (12% de la población) fueron "expulsadas" hacia los bordes del Montevideo urbano, hacia los intersticios y tugurios del tejido consolidado y hacia la Primera Corona, afectando al 40% de la extensión total del tejido urbano, agravándose paulatinamente la situación de subutilización de importantes porciones de la ciudad que habían alcanzado niveles históricos de cobertura de infraestructura, equipamientos sociales y de acervo habitacional relativamente adecuados. Está claro que esta tendencia se ha mantenido y como veremos a continuación, se ha agravado en los últimos años.





La población del MU experimentó en el período un leve crecimiento de 20.500 habitantes, mientras que aumentó en los barrios que crecieron en términos absolutos más del 10%, en 55.000 habitantes. Queda demostrado que el proceso de expulsión de la población residente del tejido más consolidado no sólo se ha dado hacia los bordes del CM -la primera corona-, sino también hacia bordes del mismo tejido consolidado, hacia las áreas de mayor vulnerabilidad social, agudizándose la fragmentación social. Es en esta periferia donde se produce la mayor dinámica de urbanización, acogiendo a los sectores empobrecidos que protagonizan el crecimiento de los asentamientos irregulares: así, en los últimos diez años se dio un crecimiento incontenible de estos asentamientos, con tasas del 10% anual y aún más.

En las áreas centrales e intermedias la población decreció entre un 10 y un 22%, mientras que las áreas periféricas mostraron incrementos de población de entre 25 y 39%, llegando en algunos barrios (Casabó, Pajas Blancas, Villa García y Manga Rural), al 50%. Se afirma así el comportamiento anorético de una extensión sustantiva del tejido consolidado y continúa el gradual proceso de degradación de niveles adecuados de estructuración y funcionamiento y de alto valor patrimonial, de los soportes construidos, infraestructuras, servicios y espacios abiertos y de desdensificación poblacional consecuente.

### 3.2. La Polarización Socio-Espacial

Las tendencias anteriores son el reflejo de procesos crecientes de segregación residencial y fragmentación social, que están destruyendo la heterogeneidad socio-económica que caracterizaba a los barrios tradicionales de la ciudad. Hacia 1999, Katzman representaba la realidad a través del balance de *activos* (recursos de los hogares y las personas que los facultan para alcanzar niveles aceptables de bienestar) y *riesgos* de la sociedad metropolitana.

Los pobres y empobrecidos expulsados del tejido más consolidado van hacia áreas en las que históricamente se alojaba la población más vulnerable, hacia los barrios que en el mapa de Couriel, Cecilio, Chabalgoity y Rodríguez se clasifican como de "activos bajos y comportamientos de riesgo alto". Es interesante señalar

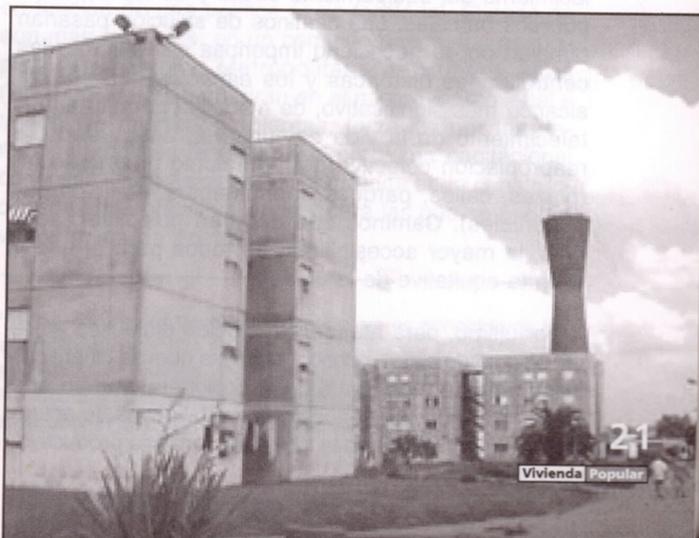
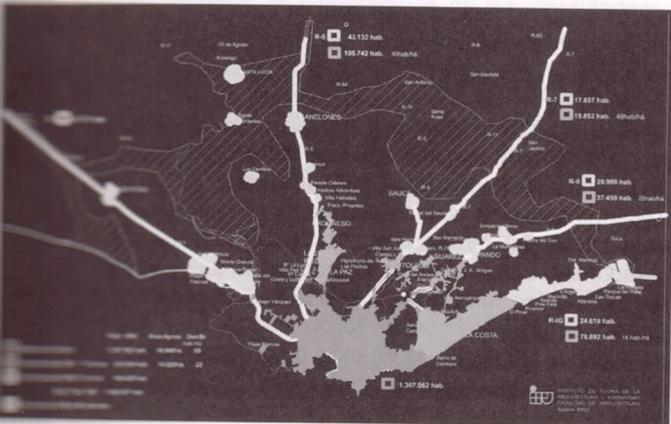
que el fenómeno de realojamiento se da en su mayoría, "contenido" en la ciudad formal, en múltiples intersticios. En este sentido el desbordamiento de la población expulsada hacia el territorio productivo es de una entidad mucho menor al experimentado en la primera corona del centro metropolitano, en los denominados territorios de la glotonería espacial.

### 3.3. La Pérdida de Actividades Productivas

Otro elemento a considerar para explicar el comportamiento anorético de la trama históricamente consolidada del CM es el fenómeno de vaciamiento de las áreas industriales, en especial por su notorio incremento en la última década, resultado del proceso de reconversión y/o desmantelamiento de un sistema industrial de alta penetrabilidad (pequeña escala) en el tejido del área central e intermedia y más de enclave (gran escala) hacia los bordes. El fenómeno es de tal entidad que entre 1988 y 1997, mientras el número total de personal ocupado en todas las ramas descendió algo más del 20%, el ocupado en establecimientos industriales disminuía cerca del 30% y todo dice que esta situación de pérdida de empleo industrial se ha agravado aún más en los últimos dos años. (Escuder, ITU. 2001).

Esto se hace muy visible en el caso de la desactivación de las grandes instalaciones: desprovistas éstas de su función productiva, se constituyen en factores problemáticos para los barrios en que se implantan por la pérdida de lugares de trabajo y el alto grado de deterioro alcanzado, con efectos negativos sobre su entorno.

De esta manera, hacia finales de los noventa, cerca de setenta instalaciones vacías localizadas en predios mayores a 5000 m<sup>2</sup>, superaban las 145 hás. Por su ubicación estratégica, la mayoría de ellas en la corona intermedia y en áreas de mayor vulnerabilidad social, significan una reserva de suelo urbano para enfrentar los procesos indeseables de extensión de la ciudad y a su vez, de subutilización creciente del tejido consolidado. Constituyen áreas de oportunidad para la generación de oferta de espacio para el sector productivo de bienes y servicios y para los sectores sociales más necesitados de vivienda y pueden servir como elemento motor para la rehabilitación integral de sus entornos.



## 4. Los Desafíos Planteados

Por último, nos propusimos reflexionar acerca de posibles caminos de salida a los desafíos planteados por el territorio metropolitano y en particular por los territorios que, como antes comentábamos, de manera un tanto caricaturesca caracterizábamos como de glotonería y anorexia. Pero previamente cabe hacer algunas consideraciones acerca de las políticas que a nivel global tendrían que adoptarse. En esta dirección y de lo expuesto, surge la imperiosa necesidad de asumir todos: operadores y ciudadanos, una nueva cultura de entendimiento y actuación comprensiva de las distintas lógicas que pautan la estructura y funcionamiento de cada parte y de la totalidad del territorio metropolitano. Tarea nada sencilla de concretar por, entre otras razones, las formidables barreras que han planteado las diferentes gestiones sectoriales y de las distintas jurisdicciones administrativas del territorio metropolitano.

Pero más allá de ello, cabe señalar en un primer nivel, la fundamental importancia de articular dos lógicas principales: por un lado la del territorio rural y por otro, la del territorio urbano, hoy ambas de espaldas y las más de las veces con comportamientos antagónicos. El segundo nivel de necesaria articulación de lógicas distintas y aparentemente contradictorias, lo constituyen al interior del centro metropolitano, las lógicas de estructura y funcionamiento de los territorios de la glotonería y de la anorexia.

### 4.1. Los Desafíos del Territorio de la Anorexia

Respecto al territorio de la anorexia, algunos de los caminos pasarían por entender la importancia de emprender la rehabilitación integral de áreas caracterizadas, que se tendrán que priorizar socialmente desde la perspectiva de enfrentar decisivamente los procesos de expulsión de la población residente y de revitalizar los tejidos urbanos deteriorados. Para ello resulta estratégicamente importante la inteligente utilización de las áreas vacantes como áreas de oportunidad, en especial la de los vacíos industriales.

A ello tendrían que concurrir las acciones en los órdenes de las soluciones habitacionales orientadas a los sectores residentes de menores recursos y/o vulnerables, del fomento de las actividades productivas y del fortalecimiento del equipamiento social y de los espacios públicos barriales. Las caminos de solución pasarían también por la necesidad imperiosa de reafirmar las centralidades históricas y los espacios públicos de alcance más significativo, de modo de permitir el fortalecimiento de la vida comunitaria, asegurando la reapropiación colectiva del patrimonio urbano-social (plazas, calles, parques, monumentos, edificios patrimoniales). Caminos que deberán posibilitar, además, la mayor accesibilidad de todos para el uso y disfrute equitativo de la ciudad.

Y por último, para atender la relación dialéctica entre el conjunto de este territorio y el de las nuevas dinámicas instauradas en los bordes, las acciones tendrían que contemplar nuevas y equitativas modalidades de actuación, contemplativas de la lógica del territorio productivo.

Aquí no nos cabe la menor duda de la necesidad de pensar en dos políticas principales a ser llevadas adelante. La realidad de ambos territorios no debería ser entendida como dicotómica sino implementar cada una de ellas en función de la otra. Refieren a realidades distintas, es cierto, reclaman énfasis y acciones diferentes, pero lo peor que pudiera pasar es que se concibieran por separado. En esta última dirección, proponemos concebirlas más bien como extremos o polos de un abanico de políticas urbanas y territoriales que se despliegan desde la necesaria reapropiación social del territorio de la anorexia hasta el imprescindible control de la expansión y monumentalización del borde en el caso de los territorios de la glotonería espacial.

En este entendido, la sugerencia de acciones que proponemos para cada uno de los territorios que motivaron nuestras reflexiones no puede ser taxativa, sino que debe tomarse a título de seguir estimulando el debate acerca de los caminos a recorrer para enfrentar los desafíos planteados por tan compleja realidad desde una necesaria actitud proactiva y participativa de todos los involucrados en las dinámicas de creación y recreación del territorio.

### 4.2. Los Desafíos de los Territorios de la Glotonería

En referencia a los territorios de la glotonería, los desafíos planteados son también formidables. Refieren fundamentalmente a enfrentar rezagos históricos en el orden de la consolidación y recalificación de los tejidos urbanos existentes; al control de la expansión y a la monumentalización de los bordes. Consolidación y recalificación de los tejidos que requiere por los rezagos históricos anotados, de medidas vigorosas -y por lo mismo muy onerosas- para crear y recrear centralidades y espacios públicos y completar las infraestructuras y equipamientos requeridos, en especial en extensas áreas de tejido sometidas a dilatados procesos de consolidación sobre territorios de precario equilibrio ecológico.

Esto requiere, además, encarar la complicada tarea de reducir la aguda polarización entre ciudad formal e informal, en especial por la importante dimensión que este último fenómeno ha adquirido en el territorio de la extensión. La ordenación y regulación de los territorios de la glotonería exigirá, más que nunca, conciliar las lógicas del territorio urbano y rural, ambas mucho más determinantes de su funcionamiento y estructuración que del restante territorio del CM. También resulta crítico asegurar la continuidad de la producción agropecuaria en la interfase rururbana, sometida ésta a persistentes presiones de extensión del tejido y de usos de nueva ruralidad al amparo de la vigencia de políticas de control y promoción del desarrollo, mucho más liberales que las de la ciudad central en el departamento de Montevideo.